

## دولت و مشارکت اجتماعی روستاییان در کشورهای در حال توسعه؛ با تأکید بر ایران

دکتر غلامرضا غفاری\*

### چکیده

در این مقاله ارتباط بین دولت، به عنوان دستگاه سیاسی حاکم بر جامعه که اداره امور کشور و تعیین سازوکارهای مربوط به آن را عهده دار است، با فرایند مشارکت اجتماعی که دلالت بر گسترش روابط جمعی سازمان یافته در قالب انجمنهای داوطلبانه، سازمانهای محلی، غیر دولتی و مانند آن دارد، بررسی شده است. به لحاظ نظری این پیوند را با طرح چهار نوع شیوه برخورد دولتها با مشارکت اجتماعی تحت عنوانهای شیوه ضد مشارکتی، مشارکت هدایت شده، مشارکت فزاینده و مشارکت واقعی به بحث گذاشته ایم. سپس در چارچوب الگوی توسعه وابسته، وضعیت مشارکت اجتماعی روستاییان در بستر ساختاری - تاریخی جامعه ایران در طی دوره های مختلف تاریخی، قبل و بعد از انقلاب، بررسی شده است. داده های تاریخی به طور غالب گواهی می دهند

---

\* استادیار دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران.

که در مجموع بسترسازی لازم برای تحقق مشارکت اجتماعی سازمان یافته که در سطح فردی مستلزم وجود عناصری چون توانمندسازی، تقلیل وابستگی به دولت، تقویت خوداتکایی و در سطح کلان تمرکززدایی و مشارکت دادن روستاییان در تمامی سطوح مشارکتی است عملی نشده است. در نتیجه، مشارکت فعال و سازمان یافته در روستاها کمتر مشاهده می شود.

کلید واژه ها:

دولت، مشارکت اجتماعی، شیوه ضد مشارکتی، مشارکت فزاینده، مشارکت هدایت شده، مشارکت واقعی و توسعه وابسته.

### مقدمه

با توجه به نقش دولتها در حیات اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی ملتها، بویژه در کشورهای در حال توسعه و حضور غالب و مسلط آنها، به دلیل وجود نظام متمرکز، در فرایند نظام برنامه ریزی توسعه این کشورها بخصوص از حیث تصمیمگیری و کارکردهای چندگانه ای که مشارکت می تواند در فرایند توسعه و تحول جوامع، در اشکال ابزاری و غایی خود داشته باشد، همراهی دو مؤلفه دولت و مشارکت در ادبیات توسعه بخصوص از حیث سیاستهای برنامه ای درخور اهمیت گشته است. در نتیجه ایده افزایش مشارکت مردمی که بازتاب شکست برنامه ریزی و سیاستهای پدرسالارانه بود بخش جدایی ناپذیر سیاستهای توسعه ای جدید شده و تعامل و چگونگی پیوند این دو مؤلفه در فرایند توسعه مورد توجه پژوهشگران مباحث مشارکت قرار گرفته است.

در این مقاله ابتدا ابعاد نظری پیوند بین دولت (ساختار سیاسی) و مشارکت اجتماعی مورد کاوش قرار گرفته است. سپس با الهام از مواد نظری مطرح شده، پیوند تجربی دو مقوله دولت و مشارکت اجتماعی در بستر تاریخی جامعه روستایی ایران بررسی شده است.

دولت از دستگاه سیاسی حاکم بر جامعه که اداره امور مرکزی و محلی و تعیین سازوکارهای مربوط به آن را در اختیار دارد تشکیل شده است. مشارکت اجتماعی دلالت بر گسترش روابط بین گروهی در قالب انجمنهای داوطلبانه، باشگاهها، اتحادیه‌ها و گروههایی دارد که معمولاً خصلتی محلی و غیر دولتی دارند و در قالب سیاستهای اجتماعی، مشارکت مردم در فرایندهای اجتماعی مختلف را هدف خود می‌دانند. به عبارتی مشارکت اجتماعی «بر آن دسته از فعالیتهای ارادی دلالت دارد که از طریق آنها اعضای یک جامعه در امور محله، شهر و روستا شرکت کرده و به صورت مستقیم یا غیر مستقیم در شکل دادن حیات اجتماعی مشارکت دارند» (محسنی تبریزی، ۱۳۶۹، ۱۰۸). تعدد و گستردگی سازمانهای محلی و غیر دولتی در یک جامعه، شاخص و گویای وجود مشارکت اجتماعی در آن جامعه است تا جایی که جامعه مدنی به واسطه بسط و گسترش مشارکتهای اجتماعی و نهادهای مدنی تعریف می‌شود. نهادهای مدنی تشکلهای مردمی غیر دولتی هستند که در حد فاصل توده‌های مردم با دولت به وجود آمده و بخشی از مردم را برای دستیابی به یک هدف مشخص، و در یکی از حوزه‌های اجتماعی سازماندهی می‌نمایند. «دامنه فعالیت این نهادها که به منظور مشارکت سازمان یافته مردم تشکیل می‌گردند بسیار گسترده است. اتحادیه‌های صنفی، احزاب سیاسی، بنگاههای اقتصادی، خصوصی، شرکت تعاونی، گروههای هنری، مطبوعات، مؤسسات خیریه و حتی اجتماعات محلی مشتمل بر ساکنین یک خیابان و محله می‌توانند مثالهایی از نهادهای مدنی باشند» (دانشمندی، ۱۳۷۷، ۱۷۰). سعدالدین ابراهیم از پیشینه‌سازی مشارکت جمعی سازمان یافته اختیاری در عرصه عمومی بین افراد و دولت به عنوان جامعه مدنی یاد می‌کند (چلبی، ۱۳۷۵، ۲۸۸). مشارکت اجتماعی با مشارکت مردمی<sup>۱</sup> نزدیکی بسیار دارد زیرا اولاً مشارکتی است که از متن جامعه بر می‌آید، ثانیاً عرصه‌های مختلف حیات اجتماعی را در برمی‌گیرد. چنین مشارکتی در

---

1. Popular participation

برنامه‌های عمران اجتماعی<sup>۱</sup> بخصوص در سطح روستاها جایگاه ویژه‌ای دارد که غفلت از آن و فراهم نساختن بسترهای لازم برای بسط و بهره‌گیری مناسب از آن برنامه‌های عمران اجتماعی را در سطوح مختلف دچار مشکل و نارسایی می‌کند.

اصولاً برخورد دولتها با مسئله مشارکت در قالب سیاستها و راهبردهای توسعه‌ای و نیز نگاهی که به توده‌ها دارند و مشروعیتی که دولت و حکومت در نزد مردم دارد، مشخص می‌شود. «تحقق مشارکت وابستگی مهمی با گرایشهای حکومت دارد و وابسته به تقویت قانونی، سیاسی و دسترسی به منابعی چون زمین، سرمایه، اطلاعات و مهارت است» (Hughes, 1988, 88). از آنجا که برخورد دولتها با فرایند مشارکت در کشورهای مختلف و نیز در طی زمان از صورت واحد و یکسانی برخوردار نبوده است با استفاده از اندیشه و تیپ‌بندی میدگلی<sup>۲</sup> بر مبنای نوع پاسخ دولتها به مشارکت، آن را در قالب چهار شیوه مشارکتی مورد بحث قرار داده‌اند.

#### ۱. شیوه ضد مشارکتی<sup>۳</sup>

این شیوه با نظریه‌های مارکسیستی نخبگان نزدیکی دارد که معتقدند دولت علاقه‌ای به فقرا ندارد و از مشارکت اجتماع محلی و نیز توسعه اجتماعی حمایت نمی‌کند، بلکه در خدمت طبقه حاکم است و منافع، انباشت ثروت و تمرکز قدرت آنها را تثبیت می‌کند. طرفداران این طرز تفکر معتقد به سرکوب مشارکت توده‌ها هستند (Midgley, 1989, 36). به تعبیر حال<sup>۴</sup> حکومتها اجازه مداخله و مشارکت همگانی در سیاست‌سازی<sup>۵</sup> را که ممکن است با مشروعیت و اهداف کلان اجتماعی و اقتصادی آنها تعارض پیدا کند، نمی‌دهند (Hall, 1986, 99). برخی از طرفداران تبیین پاسخهای دولت به مشارکت اجتماعی محلی، خود را به این اندیشه محدود کرده‌اند که اولین مانع مشارکت، نظام سرمایه‌داری است و هرگاه تحولی انقلابی در جامعه روی دهد سازوکارهایی

1. Community development programs 2. Midgley

3. Anti- participatory mode

4. Hall

5. Policy-making

برای مشارکت کامل مردم و تحقق آرمانهایشان ظهور خواهد کرد. برخی نیز با استناد به دستاوردهای کشورهای چینی و کوبا به صراحت اظهار می‌دارند که جوامع کمونیست فرصتهای واقعی را برای دخالت مردم محلی ارائه داده‌اند (البته اگر تجربه شوروی سابق و یا هستان را در نظر بگیریم مواجه با وضعیت معکوسی در خصوص ارائه فرصتهای واقعی به مردم می‌شویم که آن را یکی از دلایل مهم فروپاشی و نابودی نظام حاکم بر این کشورها عنوان کرده‌اند).<sup>۱</sup> برای مثال «هلن استیئر»<sup>۲</sup> در ۱۹۸۲ معتقد است که کشورهای سرمایه‌داری جهان سوم در مقایسه با کشورهای سوسیالیستی که راهبرد توسعه مبتنی بر اجتماع محلی را برگزیده‌اند، مانند کشورهای چین، اتیوپی، تانزانیا و ویتنام، بعید است بتوانند خود را برای توسعه خود اتکا سازماندهی کنند. بسیاری از نویسندگان از کمونهای چین به عنوان شکل ایده‌آل مشارکت یاد می‌کنند، که نه تنها حقوق دموکراتیک را برای اعضا تأمین کرده‌اند، بلکه توسعه اجتماعی مؤثر را نیز ارتقا داده‌اند. اما اصولاً این نکته که مشارکت اجتماعی اصیل تنها می‌تواند در جوامع کمونیستی تحقق پیدا کند پذیرش عام ندارد. در نشست بین‌المللی مشارکت مردمی در ۱۹۸۲ در یوگسلاوی از عام بودن ایده‌آلهای مشارکت اجتماعی بدون توجه به اینکه در قالب نظام معینی قرار گیرند بحث شده‌است. در بسیاری از کشورهای غیرسوسیالیستی نیز برنامه‌های مشارکتی مورد تصویب و اجرا قرار گرفته‌است. حتی برخی معتقدند که در آمریکای لاتین که به داشتن حکومت‌های اقتدارگرای شدید شناخته می‌شود، شرایط مطلوبی برای ارتقای جنبشهای اجتماعی، به عنوان کانونی برای بیان مطالبات همگانی و مشارکت در جامعه فراهم شده‌است.» (Midgley, 1986, 36).

هواداران لیبرال دولتهای کمونیستی جهان سوم همیشه این ادعا را تأیید نمی‌کنند که رژیمهای اقتدارگرا فرصتهای کمی را برای آزادی بیان فراهم می‌سازند. آنها به طرح این مسئله

---

۱. در مورد شوروی به مقاله برژنسکی تحت عنوان بحران کمونیسم، مسئله مشارکت مردم در امورسیاسی مندرج در ماهنامه اطلاعات سیاسی اقتصادی و در مورد لهستان به فصل آخر کتاب زتومکا تحت عنوان اعتماد، نظریه‌ای جامعه‌شناختی مراجعه شود.

2. Hollnsteiner

که مشارکت به احتمال زیاد در جوامع آزاد، که عقاید مردم‌گرا در آنها نهادی شده است، تحقق پیدا می‌کند نیز توجهی ندارند. سوء استفاده انقلابیون از قدرت در جوامع کمونیستی چون اتیوپی، لهستان، شوروی این ایده را که حکومت‌های سوسیالیستی نمونه‌هایی از حکومت‌های تضمین‌کننده مشارکت هستند کاملاً تأیید می‌کنند. این وضعیت را ولف<sup>۱</sup> (۱۹۸۲) چنین بیان می‌کند: رژیم‌های بعد از انقلاب به همان شیوه ضد مشارکتی که در گذشته با آن مخالفت می‌کردند متوسل می‌شوند. با به خدمت گرفتن یک طبقه کارگزار جدید و دارای قدرت اداری خوب و ماهر، کنترل جنبش‌های محلی را در اختیار می‌گیرند. به تعبیر حال دولتهای سوسیالیستی نیز با ایده‌آلهای مشارکتی واقعی برای کوتاهمدت ظاهر شده‌اند اما به سرعت از آن به عنوان شیوه‌ای برای تحمیل کنترل بر جمعیت روستایی استفاده کرده‌اند تا اینکه به آنها اجازه ورود به سطح تصمیم‌گیری را بدهند. موشی<sup>۲</sup> بر مبنای تجربه تانزانیا (۱۹۸۱) می‌گوید به کارکردهای مشارکتی سازمان‌های مردمی در سطح محلی چندان اهمیت داده نشده است. مشارکت و آگاهی سیاسی برابر شده با تن دادن به دیدگاه‌های دولت تانزانیا و جهت‌گیریهای سیاست رسمی دولت که در عمل مواجه با میزان بالایی از شکست در پروژه‌ها شده‌اند. ساختار مدیریت اقتدارگرا سهم مهمی در این شکست داشته است. آنها به دهقانان و رهبران محلی امکان بررسی و یا ارزیابی موفقیت‌ها، شکست‌ها، و طراحی شیوه‌های مناسب را نداده‌اند (Hall, 1986, 5-94).

اگر چه در جهان سوم حکومت‌های زیادی وجود دارند که به طور فعال جنبش‌های مشارکتی را سرکوب می‌کنند، اما این رژیم‌های سرکوبگر بر اکثریت ملت‌های جهان حاکمیت ندارند. بدنام‌ترین آنها دیکتاتوری نظامی در شیلی، هائیتی و نیکاراگوئه بوده است. از طرف دیگر نمی‌توان ادعا کرد که حکومت‌ها در کشورهای در حال توسعه کاملاً متعهد به توسعه و رفاه اجتماعی هستند. ولی اشتباه خواهد بود اگر گفته شود که هیچ موفقیتی در بهبود شرایط اجتماعی این کشورها حاصل نشده است (Midgley, 1986, 36). شیوه ضد مشارکتی اصولاً در نظام‌های اقتدارگرای محض و دیکتاتوری وجود دارد که شاید شکل خالص آن را کمتر بتوان امروزه در جهان پیدا کرد.

1. Wolf

2. Mushi

در این شیوه دولت از مشارکت اجتماع محلی با انگیزه‌های پنهانی حمایت می‌کند. مشارکت اجتماع محلی در این شیوه، به منظور کنترل سیاسی، اجتماعی، با علم به اینکه مشارکت هزینه برنامه‌های توسعه اجتماعی را کاهش می‌دهد و اجرای آن را تسهیل می‌کند، به کار می‌رود. این دیدگاه، متأثر از نظریه صنف‌گراست که بر توانایی و قابلیت دولت برای برانداختن و به همکاری پذیرفتن جنبشهای خودمختار و در اختیار گرفتن قدرت آنها تأکید می‌کند. هر چند چنین فعالیتی ممکن است فواید اجتماعی زیادی را برای فقرا به بار آورد ولی موجب وابستگی آنها به انتقال منابع از بالا به پایین می‌شود و توانمندی آنها را برای تحقق‌کنش تعاونی خودمختار و مستقل، دچار شکست می‌سازد (Midgley, 1986, 40). در قالب این نوع مشارکت دخالت مردم فقط بر حسب سپیم شدن در نیروی کار و منابع و نیز تعهد به ایدئولوژی سیاسی دولت اهمیت دارد و برای تصمیمگیری آزاد یا تقویت ابتکارات مستقل از طریق گروههای خودمختار اهمیت چندانی قائل نیست. گسترش بسیج توده‌ها برای ساخت کشور و تأیید اهداف سیاست ملی از اولویتهای دولت است. آنها در حقیقت مفهوم محدود مشارکت (مشارکت صوری) را بر مفهوم گسترده (مشارکت اصیل) آن ترجیح می‌دهند (Hall, 1986, 97). این نوع مشارکت در مرحله اجرا و عمل قرین با بسط نظام دیوانسالاری و سلطه ذهنیت تکنوکراتیک در برنامه‌های توسعه روستایی شده است. «ذهنیت تکنوکراتیک مردم را در شکل منفعل<sup>۲</sup> آن می‌نگرد تا به شکل فعال<sup>۳</sup>. چنین ذهنیتی مبتنی بر اصول زیر است:

- حکومت و مردم مورد هدف، منافع عام و مشترکی دارند. در نتیجه مشارکت باید به موضوع همکاری اجتماع محلی با مأموران پروژه خلاصه شود.
- به مقوله‌های اجتماعی چندان اهمیتی داده نمی‌شود.
- دخالت مردم در پروژه فقط در مرحله اجرا اهمیت دارد و امور فنی تصمیمگیری باید به

1. The manipulated mode of participation

2. Passive

3. Active

*Archive of SID*

عهده کارشناسان باشد.

- بسیج مردم برای دستیابی به هدفهای از پیش تعیین شده دارای اهمیت است.  
 - اجتماعات روستایی، عقب مانده، ابتدایی و دشمن تغییرند. روشهای تولیدیشان غیر منطقی و تحت جبر شرایط محیطی قرار دارد؛ در نتیجه از یک طرف مردم به عنوان موضوع توسعه و از طرف دیگر به عنوان کسانی که نیازمند هدایت فنی هستند، دیده شده‌اند.

- زنان، کنشگران مهمی در فعالیت اقتصادی شمرده نمی‌شوند و تحت سلطه مردان دیده شده‌اند و معمولاً مشارکت و بهره‌گیری آنها از پروژه‌ها نادیده گرفته می‌شود» (Bonfiglioli, 1997, 11).

در ذهنیت متولیان این نوع مشارکت، ابعاد اقتصادی و سیاسی اهمیت بیشتری دارد و به بازتابهای اجتماعی کارشان توجهی ندارند و بر شاخصهای کمی تأکید می‌کنند. به تعبیر اوکلی یک بوروکرات با جیب نو و تر و تمیز خود به یک منطقه روستایی می‌رود و پس از چند کلمه صحبت با مردم روستا به دفتر خود باز می‌گردد و با شور و وجد تمام از به اصطلاح مشارکت مردمی در برنامه‌ریزی صحبت می‌کند که واقعاً سخنی پوچ و بیمعنی است (Oakly&et.al.,1999, 156). در این مورد مشارکت چیزی نیست جز جمع کردن مردم برای انجام آنچه بیرونیا می‌گویند برای آنها خوب است. تحقق این نوع مشارکت از طریق ابتکاراتی چون برنامه عمران محلی، فعال کردن روستاییان<sup>۱</sup> و نهضت تعاونی اجرا و تقویت شده‌است. عمران محلی و فعال کردن روستاییان به ترتیب در مستعمره‌های انگلیسی و فرانسوی در دوره‌های قبل و بعد از استقلال، با تأکید بر بازسازی روستایی<sup>۲</sup> و ملت‌سازی<sup>۳</sup> مورد توجه قرار گرفت که از نظر سیاسی راهبردی برای بسیج جمعیت روستایی بود. کارگزاران عمران محلی و مروجان جنبش بیداری روستاییان معتقد بودند که جامعه دهقانی را باید از بی‌تفاوتی و یأس نجات داد و آن را به سمت پیشرفت هدایت کرد.

1. Animation Rural  
 3. Nation - Building

2. Rural Construction



این برنامه‌ها به سرعت در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ در مناطق روستایی کشورهای جهان سوم مورد اجرا قرار گرفت (Hall, 1986, 93). علاوه بر این باید از مقوله دیگری نیز تحت عنوان مشارکت هدایت شده در پروژه‌های بزرگ یاد کرد که به واسطه آن تلاش می‌شد بین مأموران توسعه و جمعیت روستایی ارتباطی در سطح اجرای پروژه‌ها به وجود آید (Thomas-Slayter, 1995, 9). اجرای این برنامه‌ها در عمل مواجه با محدودیتهایی شد. آن چنانکه هال می‌گوید هنوز مدت زیادی از عمر این برنامه‌ها نگذشته بود که با فراهم شدن محدودیتهایی که عمدتاً از جانب دولتها به وجود می‌آمد از برنامه‌های مشارکتی به معنای واقعی فاصله گرفتند. برنامه عمران محلی، بخصوص جنبش فعال کردن روستاییان، به رغم آوازه دموکراتیک آن، تبدیل به سازوکاری برای اجرای برنامه‌های رسمی از قبل تصویب شده گشت که برای مشارکت‌کنندگان در تصمیمگیری هیچ جایگاهی قائل نبودند. در حقیقت این برنامه‌ها حامل و ناقل فشار دولت مرکزی به روستاها بوده‌است. آن چنانکه در مورد هند برنامه عمران محلی نه تنها به مردم همصدایی و اتفاق نظر پیشینی شده را نداد، بلکه فرایند جدایی و ناامیدی در تشکیل سازمانهای مردمی را تقویت کرد (Hall, 1986, 94). تعاونیهای روستایی نیز که در این دوره به عنوان سازوکاری برای بسط مشارکت مردمی مطرح شده بودند و در مورد آنها گفته می‌شد که به لحاظ سیاسی سازمانهایی بیطرف هستند و به اعضا اجازه اعمال کنترل بر تولید و توزیع منافع را می‌دهند، در عمل موفق به این امر نشدند به تعبیر هال، بیطرفی سیاسی در مورد تعاونیها چیزی جز خیال باطل نبوده‌است. دولتها از آنها برای اعمال خط‌مشی‌ها و سیاستهای از بالا به پایین و گسترش کنترل بر مناطق روستایی استفاده کرده‌اند. این سازمانها به لحاظ درونی در کل گرایش به شیوه غیر دموکراتیک داشته‌اند زیرا تحت سلطه تولیدکنندگان مرفه که قادر به کنترل بر تصمیمگیری و دسترسی به یارانه‌های دولت، کمکهای فنی و مالی بوده‌اند، قرار گرفته‌اند. حتی در قالب پروژه عمران محلی کامیلا، در بنگلادش تعاونیهای جدید که به طور ویژه برای کمک به کشاورزان فقیر به وجود آمده بودند به زودی تحت سلطه کشاورزان مرفه، پولدار، تاجر و اجاره‌دار قرار گرفتند و مشکلات تولیدکنندگان فقیر فراموش شد. در نتیجه، نهادهای صوری

ایجاد شده برای افزایش مشارکت فقرا و رساندن سود و منافع به آنها موجب حاشیه‌ای شدن فقرا و افزایش فقر نسبی<sup>۱</sup> آنها گردید (Hall, 1986, 95). در مجموع، دولتها با بهره‌گیری و حمایت از این شیوه مشارکتی اهداف زیر را دنبال می‌کنند:

- استفاده ابزاری از مشارکت برای اجرای پروژه‌های توسعه‌ای،
- کنترل و در اختیار گرفتن جنبشهای محلی،
- استفاده از جاذبه سازوکارهای مشارکتی برای کسب مشروعیت سیاسی - اجتماعی،
- کانالیزه کردن فعالیتهای مشارکتی خودمختار در قالب سازوکاری کلی که در اختیار دولت است. یعنی ممانعت از هر نوع تکثرگرایی و جمع کردن واحدهای مشارکتی حاشیه‌ای در قالبهای کلی مشابه کاری، که در ایران قبل از انقلاب اسلامی با تشکیل حزب مردم و یا حزب رستاخیز انجام گرفت.

### ۳. شیوه مشارکت فزاینده<sup>۲</sup>

این شیوه از طریق ایده‌هایی که از مشارکت اجتماع محلی حمایت رسمی می‌کنند و بارویکرد آزاد و یا دوگانه که از ابتکارات محلی حمایت می‌کند و به تقویت کارکرد نهادهای مشارکتی می‌پردازد شناخته می‌شود. در قالب این شیوه سیاستهای دولت معمولاً به صورت مبهم تدوین و به صورت ضعیف اجرا می‌شود. در این شیوه پاسخ به مشارکت اجتماع محلی از جانب دولتها بدین گونه است که با مشارکت مخالفت نمی‌کنند ولی در فراهم کردن پشتوانه‌های لازم برای تحقق و تقویت مناسب آن کوتاهی می‌کنند. پاسخهای آنان به مشارکت مقطعی است و حالتی نمایشی دارد و به لحاظ سیاسی از خصلتی دوگانه برخوردار است.

این دو گانه‌گرایی اگر چه موجب توجه نخبگان سیاسی به مشارکت اجتماع محلی به عنوان مقوله‌ای ارزشمند شده است، ولی مانع از این نیست که آنها حل مسائل کشورهای جهان سوم را نیازمند اقدام حکومت مرکزی بدانند، حکومتی که منافع محلی را در اختیار دارد. این اندیشه، با

1. Relative poverty

2. Incremental Mode of Participation

این گرایش سوسیالیستی که عمل مشارکت و خود اتکایی محلی را می پذیرد ولی اعتقاد دارد که راه حل مسائل توسعه را نمی توان در سطح محلی پیدا کرد، قرابت دارد.

مهمترین عامل بی نتیجه بودن این نوع مشارکت، عامل سیاسی و مدیریتی است. زیرا قصور و شکست بسیاری از حکومتها در برنامه های مشارکتی، ناشی از دستگاه دولتی متمرکز با رویه های دیوانسالاری، ناکارآمد، غیر منعطف و دور از دسترس است. بسیاری از نویسندگان این مسئله را به عنوان مهمترین مانع مشارکت مؤثر در کشورهای جهان سوم دانسته اند. سازمان ملل (۱۹۸۱) بررسی کرده که گرایش به تمرکز در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، نظام مدیریتی پیچیده ای را ایجاد کرده است که مانع مشارکت اجتماع محلی است. هلن استینر (۱۹۷۷) می گوید جوامع مدرن ظهور فن سالارانی را موجب شده که مواجه با مشکل بزرگ فهم یا تعامل با مردم محلی هستند. فن سالاران طبقه متوسط به آسانی نمی توانند نزدیکی به دهقانان بیسواد یا ساکنان محله های شلوغ و مخروبه را که نقش مؤثری در سیاست توسعه اجتماعی دارند پذیرا شوند. آنها از اقداماتی که احتمالاً قدرتشان را تضعیف می کند، در مورد نظریه فنی آنان تردید می کند یا منافع آنها را تهدید می نماید حمایت نمی کنند. اگر مشارکت محلی چنین آثاری داشته باشد آنان در جهت به تحلیل بردن فعالیتهای مشارکتی تلاش خواهند کرد. چنانکه ولف (۱۹۸۲) بررسی کرده حتی دیوانسالاری کارآمد، معطوف به هدف و درستکار و صادق نیز در رویارویی با گروههای اجتماع محلی دچار تنش خواهد شد (Midgley, 1986, 42).

#### ۴. شیوه مشارکت واقعی<sup>۱</sup>

در این شیوه دولت به طور کامل از مشارکت اجتماعی حمایت می کند و از طریق ایجاد سازوکارهایی برای ورود مؤثر اجتماعات محلی در تمامی ابعاد و سطوح توسعه تلاش می نماید. این شیوه از نظریه های مختلف اجتماعی و سیاسی چون عوام گرایی<sup>۲</sup>، آنارشیزم و کثرت گرایی<sup>۳</sup> الهام

1. Genuen Mode of Participation
2. Populism
3. Pluralism

گرفته و متضمن واگذاری<sup>۱</sup> واقعی قدرت است. در قالب این شیوه مشارکتی علاوه بر ایجاد نهادهای اصیل محلی، دولت متعهد به فعالیتهای مشارکتی از طریق آموزش و تقویت اعضای اجتماع محلی، تدارک مواد و دیگر اشکال کمک و نیز ایجاد هماهنگی در تصمیمات مرکزی، منطقه‌ای و محلی از طریق برنامه‌ریزی ملی جامع می‌باشد. تأکید بر تقویت بخشهای فقیر اجتماع محلی، شناسایی و حمایت از تمامی انجمنهای داوطلب مورد توجه است و مشارکت حالتی نهادی پیدا می‌کند (Midgley, 1986, 44).

در خصوص این شیوه نیز تردیدهایی مطرح است، به گونه‌ای که حتی عنوان می‌شود مشارکت واقعی و اصیل چیزی نیست که بتوان آن را با هدایت دولت ایجاد کرد. نکته‌ای که باید در اینجا در نظر گرفته شود این است که چهار شیوه مطرح شده حالت نوع آرمانی<sup>۲</sup> دارند. در کشورهای مختلف در عمل شاهد ترکیبی از شیوه‌ها هستیم، ولی با توجه به عناصر غالب در هر کشور یا هر دوره تاریخی، می‌توان وضعیت مشارکتی آن جامعه یا دوره را با یکی از شیوه‌های یاد شده مورد تحلیل قرار داد. در مجموع، امروزه بخصوص در کشورهای در حال توسعه نه می‌توان دو مقوله مشارکت و دولت را از یکدیگر تفکیک کرد و نه می‌توان از مشارکت، بدون نقش داشتن دولت سخن گفت و هیچ دولتی نیز نمی‌تواند بدون عنایت به مشارکت و به کارگیری آن برنامه‌های توسعه‌ای را بخصوص در سطح روستاها دنبال کند. در نتیجه علاوه بر تمرکززدایی باید دنبال شیوه‌ای باشیم که دخالت همگانی را در برنامه‌ریزی و اجرای توسعه روستایی افزایش دهد. در این زمینه، حال رویکرد فرایند<sup>۳</sup> را در برنامه‌ریزی پیشنهاد می‌کند. این رویکرد در مقابل شیوه از پیش ساخته<sup>۴</sup> که شیوه مسلط در برنامه‌ریزی روستایی است قرار می‌گیرد. «رویکرد فرایند این فرضیه را که پروژه‌ها ابزارهای ساده‌ای برای عملی شدن راه‌حل‌های دولتی از پیش تعیین شده برای مسائل توسعه‌ای هستند، رد می‌کند و بر فرایند گفتگوی پیوسته بین برنامه‌ریزان و استفاده‌کنندگان، برای بررسی و نیل به مناسبترین راهبرد تأکید می‌نماید. این شیوه

1. Devolution

2. Ideal Type

3. Process

4. Blueprint

متضمن ایده‌ای است که چمبرز آن را یادگیری معکوس<sup>۱</sup> می‌نامد که کارگزاران از کشاورزان و فقیران روستایی می‌آموزند» (Hall, 1986, 100).

در نهایت برای تحقق مشارکت همگانی اصیل، با در نظر گرفتن مؤلفه دولت و فرایند مشارکت اجتماعی محلی، ترکیبی از تعهد سیاسی واقعی دولت به مشارکت اصیل، تخصیص منابع مادی و غیر مادی لازم و نیز ترکیب آنها با ابتکارات محلی و اجازه نظارت و شرکت در تصمیمگیری در ابعاد و سطوح مختلف فرایند توسعه و حیات اجتماعی و سیاسی به افراد جامعه ضرورت دارد.

### دولت و مشارکت اجتماعی روستاییان در ایران

با بهره‌گیری از رویکرد تاریخی - ساختی کاردوزو<sup>۲</sup> و اندیشه او در مورد توسعه وابسته در قالب رویکرد وابستگی جدید، که در کنار شرایط خارجی وابستگی و ابعاد اقتصادی آن، به ساختارهای داخلی وابستگی همراه با ابعاد سیاسی و اجتماعی آن توجه می‌کند، می‌توان وضعیت توسعه در ایران را تحت عنوان توسعه وابسته شناخت. چنانکه فوران در تحلیل تحولات اجتماعی ایران، از صفویه تا ساهای پس از انقلاب اسلامی، از آن بهره می‌گیرد<sup>۳</sup>. به نظر فوران رشد اقتصادی که از طریق افزایش داد و ستد، افزایش تولید ناخالص ملی و صنعتی شدن، اندازه‌گیری می‌شود ممکن است در مقطع زمانی معین در بعضی از کشورهای جهان سوم روی دهد. این دستاوردها معمولاً با پیامدهای منفی نظیر تورم، عدم اشتغال، مسائل بهداشتی، نارسایی آموزش و پرورش، کمبود مسکن و مانند اینها همراه می‌شود. به همین جهت، این گونه توسعه را توسعه وابسته می‌نامند که به معنای رشد در درون محدوده‌ها، پیشرفت و رفاه اقلیتی از مردم جامعه و

1. Reversal Learning

2. Cardoso

۳. البته فوران از نظریه نظام جهانی و الرشتاین نیز کمک می‌گیرد و با رویکردی تلفیقی تحولات اجتماعی ایران را تبیین می‌کند، ولی مؤلفه‌های مدل نظری او عمدتاً متأثر از اندیشه کاردوزو است.

رنج و حرمان اکثریت است (فوران، ۱۳۷۸، ۲۴). کاردوزو با مطالعه در مورد برزیل برای رژیم نظامی حاکم بر برزیل که این کشور را در مدار توسعه وابسته قرار داده است، چهار ویژگی زیر را در نظر می‌گیرد:

۱. علاقه سرمایه‌داری بین‌المللی به سرمایه‌گذاری مستقیم در صنعت.
  ۲. به قدرت رسیدن بخش ضد پوپولیستی ارتش و تکنوکراسی که علاوه بر عهده‌دار شدن وظیفه سرکوب، نقش نوسازی اقتصادی و نظام اداری را ایفا می‌کند.
  ۳. بخشهای سنتی نقش مسلط خود را از دست می‌دهند.
  ۴. بخش مردمی قدرت را از دست می‌دهد (سو، ۱۳۷۸، ۱۷۱).
- در جریان توسعه وابسته دولت دیوانسالار-اقتدارگرا، شرکتهای چندملیتی و بورژوازی محلی سه بازیگر اصلی هستند که در این میان دولت دیوانسالار-اقتدارگرا با ویژگیهای حاکمیت دیوانسالاری، انحصار سیاسی، انحصار اقتصادی، سیاست‌زدایی و تعمیق سرمایه‌داری وابسته شناخته می‌شود (سو، ۱۳۷۸، ۱۷۶).

در نتیجه دولت نقش اول را بازی می‌کند. به تعبیر فوران به همان اندازه که دولت در تجربه‌های توسعه اقتصادهای صنعتی پیشرفته اهمیت دارد در فرایند توسعه وابسته در مناطق حاشیه‌ای نیز حائز اهمیت است. در ایران قرن بیستم موضع دولت به عنوان دریافت‌کننده و توزیع‌کننده درآمد عظیم نفت و نقش شاه به عنوان مبتکر سیاست‌گذارهای اقتصادی و عملاً تنها داور سیاسی، به ضعف خصلتی طبقه صنعتی سرمایه‌دار افزوده شده و این هر دو با هم نقش درجه اول را در توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی به دولت داده‌اند (فوران، ۱۳۷۸، ۲۸).

به عبارتی در ایران، همراه با کودتای ۱۲۹۹، الگوی توسعه اقتصادی به شیوه سرمایه‌داری از سوی دولت انتخاب شد و در انطباق با منافع امپریالیسم انگلیس و سرمایه‌داری جهانی، رشد و توسعه داده شد. دولت با استفاده وسیع از درآمد نفت، با گسترش شبکه زیربنای اقتصادی و ایجاد صنایع کارخانه‌ای، تسهیلات لازم برای الگوی توسعه مزبور را فراهم کرد. با ایجاد ارتشی مجهز برای سرکوب هرگونه مخالفت، به برقراری استبداد سلطنتی و وضع

مقررات و قوانین لازم دست زد. در دوره ۱۲۹۹-۱۳۵۷ بخش خصوصی، طور کلی سرمایه‌داری به سرعت رشد کرد و وابستگی به صورت ساختاری در تاروپود اقتصاد، فرهنگ مصرفی و تولید جامعه و نیز روابط اجتماعی نفوذ یافت.

در چارچوب چنین توسعه‌ای که اساساً مبتنی بر دولت توسعه‌گرای واقعی نیست معمولاً راهبردهای توسعه ملی به گونه‌ای طراحی می‌شوند که به وجود مشارکت در حوزه‌های خرد و محدود اجازه داده می‌شود و در سطح کلان تا جایی که مشارکت تهدیدی برای حاکمیت و نظام سیاسی حاکم نباشد اجازه بروز و ظهور دارد.

الگوی توسعه دیکتاتوری مآبانه و تکنوکراتیک، فقط در سطوح محلی و برای حل مسائل جزئی که از سازمان یافتگی چندانی برخوردار نیست به مشارکت اجازه وجود می‌دهد.

کاردوزو برای این نوع مشارکت هشدارهایی را مطرح می‌کند مبنی بر اینکه منافع یک طرفه در ارتقای خوداتکایی و مشارکت محلی ممکن است به آسانی موجب تبرئه شدن حکومت‌های مرکزی یا نهادهای نخبه وابسته به دولت از ستمروایی‌شان شود و به شدت خواست و اراده‌شان را از طریق نیروهای اجتماعی در سطح محلی تحمیل کنند. به نظر کاردوزو مشارکت باید با اقدام و فعالیت سیاسی در سطح گسترده‌تر (فرا محلی) پیوند داشته باشد و محدود به سطوح جزئی و صرفاً حل مسئله نگردد. بهترین شاخص برای تعیین اینکه آیا مشارکت صرفاً حالت تزئینی<sup>۱</sup> دارد یا عنصری حیاتی در راهبرد توسعه است، وزن نسبی است که مشارکت در فرایند توسعه دارد (Goulet, 1986, 168).

بنابراین تحت شرایطی که دولت به عنوان مؤلفه‌ای اساسی در فرایند توسعه، ایفای نقش می‌کند ارتباط، پیوند و تأثیرگذاری بین ساختار سیاسی و اجتماعی با چگونگی فرایند و نوع الگوی مشارکتی، الگوی مشارکت خودانگیخته، الگوی ضد مشارکتی، الگوی مشارکت هدایت شده و تحت کنترل، الگوی مشارکت فزاینده (بسیج) و الگوی مشارکت واقعی و اصیل اهمیت پیدا می‌کند.

---

1. Ornamental

در جامعه روستایی ایران قبل از اصلاحات ارضی که کمتر مواجه با پیامدهای توسعه وابسته بوده است و در قالب نظام کهنه و دیرپای ارباب - رعیتی اداره می شده و از ساختار اجتماعی سنتی مبتنی بر شیوه تولید سنتی برخوردار بوده است، الگوی مشارکت خودانگیخته در سطح واحدهای تولیدی خانوار و نیز واحدهای کار و تولید جمعی سنتی چون بنه و تعاونیهایی سنتی در سطوح محلی و قومی به شکل گسترده ای وجود داشته است. خصلت خودانگیخته و سنتی بودن آن موجب می شد که فراتر از فعالیتها و زمینه های اقتصادی ابعاد اجتماعی، روانی و فرامادی زندگی روستاییان را نیز تحت پوشش خود قرار دهد. البته جامعه روستایی این دوره از مشارکتهای جمعی تحمیلی و اجباری در قالب بیگاری نیز بی نصیب نبوده و در مجموع مشارکت سنتی در قالبهای مختلف و در عرصه های متعدد حیات اجتماعی نمود عینی داشته است.

اشکال عینی تر و مؤثرتر آن، بخصوص در زمینه فعالیتهای جمعی زراعی عمدتاً خصلتی ابراری داشته که در قالب عرضه نیروی کار و سایر عوامل تولید برای افزایش تولید و فعالیت جمعی بوده است. تصمیمگیری و نظارت بر آن بر عهده صاحبان قدرت و افراد ذینفوذ، کدخدا، مباشر و سربنه ها بود که از کارگزاران صاحب قدرت بودند و با منبع قدرت یعنی مالک ارتباط مستقیم داشتند.

در دوره بعد از اصلاحات ارضی که ساختار جامعه روستایی دستخوش دگرگونی می شود از میزان و گستردگی الگوی مشارکتی خودانگیخته کاسته می شود. گویا این الگو تا زمانی که خصلتها و صفات سنتی بر جامعه غالب است پایداری آن حفظ می گردد. در این دوره، چنانکه در قسمتهای قبل عنوان شد، عناصر تازه و جدیدی وارد حیات روستایی می شود که مهمترین آن حضور دولت و عوامل آن برای ایجاد عمران و آبادانی و نیز در اختیار و کنترل قرار گرفتن روستا و غایب شدن ارباب از روستا بود. از حیث الگوهای مشارکتی در دوره پس از اصلاحات ارضی در سالهای اول، روستاها مواجه با الگوی ضد مشارکتی می شوند زیرا در این دوره الگوی سنتی مشارکت نه تنها نادیده گرفته می شود، بلکه برنامه های توسعه ای در نظر گرفته شده به نوعی با الگوهای مشارکت سنتی تعارض پیدا می کنند. این امر موجب اضمحلال و فروپاشی الگوی



مشارکت سنتی خودانگیخته می‌گردد. فروپاشی بنه‌ها به عنوان واحدهای تولید جمعی را می‌توان نمونه‌ای از نابودی واحدهای جمعی سنتی تلقی کرد. تحول در نظام ارباب رعیتی و ورود ماشین و فناوری نوین در اضمحلال آنها بیشترین تأثیر را داشته‌است. همزمان با نابودی و تقلیل فعالیتهای مشارکتی سنتی و خودانگیخته و حضور دولت در جامعه روستایی و تلاش دولت برای پرکردن جای خالی ارباب، شاهد طرح و بسط الگوی مشارکت از بالا به پایین و به عبارتی مشارکت مورد کنترل، هدایت و دستکاری شده برای روستاها می‌شویم. تشکیل سازمانهای به اصطلاح محلی و عمرانی تحت سیطره دولت، چون تعاونیهای روستایی، خانه انصاف، خانه فرهنگ، و نیز ورود سپاهیان دانش، ترویج و بهداشت و موارد دیگر ترویج و گسترش الگوی مشارکت هدایت شده از بالا و از بیرون بود. در حالی که به تعبیر رحمان، مشارکت فرایندی نیست که بتوان آن را از بیرون تعیین کرد بلکه باید از طریق کنش و بازیابی جمعی منظم مردم به وجود آید. مشارکتی که از بیرون به وجود آید نوعی مشارکت تحمیلی است که هدایت آن از طریق نیروی بیرونی است (Burkey, 1996, 97). گسترش نهادهای مشارکتی از بیرون که مبتنی بر ویژگیهای اجتماعی و فرهنگی روستاییان نیست، بیانگر نوعی مشارکت ساختگی است که نه تنها موفقیت‌های لازم را به دنبال ندارد بلکه موجب از بین رفتن خوداتکایی در میان روستاییان و وابستگی آنها به دولت و دوری آنها از مشارکت اصیل و مؤثر می‌شود. در چارچوب مشارکت هدایت شده، از مردم به عنوان موضوعهای تغییر بحث می‌شود و رابطه بین کارگزاران و مروجان مشارکت با مردم، در شکل و قالب روابط حاکم و محکوم (تابع) نمود می‌یابد. این کارگزاران به جای اینکه مردم را در سطوح و رده‌های مختلف مشارکتی شرکت دهند به آنها می‌گویند که چه باید انجام دهند بدون اینکه لوازم و زمینه‌های مناسب را برای مشارکت واقعی‌شان فراهم سازند و از طرفی به طور مداوم به مردم روستا گفته می‌شود که این کارها را برای شما انجام خواهیم داد و مردم را وابسته به خود می‌کنند. در حالی که باید به مردم آموزش داده می‌شد که آنها چه کارهایی می‌توانند انجام دهند. به تعبیر میردال «مردم به جهتی سوق داده می‌شوند که منتظر یا خواستار آن باشند که حکومت برایشان کارهای بیشتری انجام دهد بی آنکه آمادگی زیادی برای

تغییر راه و رسم خود نشان دهند. این موضع به امر توسعه کمک نمی‌کند» (بریدال، ۱۳۶۶، ۱۰۹). بعد از اصلاحات ارضی به تعبیر گریسی گودل<sup>۱</sup> به جای اینکه تعاون و همکاری سنتی روستایی تقویت سازمانی شود سازمانهایی از بیرون بر جامعه روستایی تحمیل شدند بدون اینکه با زمینه‌های اجتماعی و فرهنگی آن قرابت لازم را داشته باشند. حاصل این وضعیت چیزی جز بی‌سازمانی نبوده است. به نظر او می‌باید فرهنگ روستایی را در ورای اصول اجتماعی، سیاسی و اقتصادی مبتنی بر خویشاوندی با اصول سازمانی غیر شخصی پیوند می‌دادند (Goodell, 1986, 56). در نتیجه در قالب الگوی مشارکتی از بالا به پایین نه تنها روستاییان به شکل مناسبی سازماندهی نشدند و قدرت چانه‌زنی آنها تقویت نشد و تشویق به فعالیتهای جمعی سازمان یافته نگردیدند، بلکه در آنها وابستگی به دولت، خودکم‌بینی و اینکه به ما بگویند چکار بکنیم تقویت گردید. در سطح فرافردی روستاها نیز تبدیل به مجموعه‌های کمک‌گیرنده از بیرون (مرکز) شدند. ولی داده‌های وارد شده از بیرون اولاً پاسخگوی انتظارات ایجاد شده نبود، ثانیاً این داده‌ها در اختیار قشر خاصی از جامعه روستایی قرار می‌گرفت که حاصل آن تشدید نابرابری اجتماعی و بازتولید جدیدی از قدرت بود که خود بی‌تأثیر بر فعالیتهای مشارکتی نبوده است.

در این دوره تغییر در مشارکتهای بخشی نیز به دلیل پذیرش راهبرد صنعتی شدن دنبال می‌شود. بدین معنی که تلاش می‌گردد بخشی از جمعیت روستایی برخوردار از امکانات و سرمایه‌مالی و نیز روستاییان فاقد ابزار تولید (زمین) را که گروه خوش‌نشینان را تشکیل می‌دادند از مشارکت در بخش کشاورزی بازدارند و آنها را به مشارکت در بخشهای صنعتی و خدماتی انتقال دهند. در عمل این انتقال مشارکتی نه تنها موجب تحرک در بخشهای یاد شده بخصوص در صنعت نشد بلکه پیامدهایی منفی چون روی آوردن به مشاغل کاذب و رشد حاشیه‌نشینی و افزایش حجمی جمعیت شهری را نیز به دنبال داشته است. در نهایت وجود تمرکزگرایی و تلاش در جهت کنترل حجمی روستاها، غالب بودن دولت‌سالاری و تصمیمگیرهای یکجانبه از طرف سازمانهای دولتی، بی‌توجهی به نیازهای واقعی و شرایط

1. Gracee Goodell

اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی روستاها، تشدید نابرابری، نظام آموزش و ترویجی ناکارآمد، نداشتن سیاست مشارکتی مشخص در برنامه‌های عمرانی، تصورات و انتظارات محدود داشتن از جانب حاکمیت و رفتار پدرمآبانه مسئولان و سازمانهای دولتی و تقویت وابستگی آنها محدودکننده مشارکت بوده‌اند. به لحاظ مدیریتی «حفظ روحیه و منش رئیس‌خواهی و گوش به فرمان کسی غیر از خود دادن و همواره منتظر رئیس یا سازماندهنده ماندن در بین روستاییان، خصوصاً روستاهایی که کمتر دستخوش روابط گسترده با شهر شده‌اند» (طالب، ۱۳۷۶، ۸۹)، مانع مشارکت واقعی روستاییان در فعالیتهای اجتماعی - اقتصادی جمعی گردیده‌است.

وضعیت مشارکت در جامعه روستایی بعد از انقلاب در ابتدا تحت تأثیر مشارکت در سطح کلان کشور بوده‌است که پس از پیروزی انقلاب اسلامی و در دوران جنگ تحمیلی یعنی در فاصله سالهای ۱۳۵۷-۶۸ در جامعه ایران مشارکت فزاینده (بسیج) و توده‌ای عمدتاً با صبغه سیاسی و دینی و با انگیزه حضور در صحنه که مورد حمایت دولت و رهبران سیاسی و دینی نظام بوده‌است در سطوح شهری، روستایی و عشایری جریان داشته و هدایت و راهبری آن بر عهده نظام سیاسی بوده و به لحاظ سیاسی با موفقیت‌هایی همراه بوده‌است. در این دوره اقتصاد اساساً در دست دولت بوده و تمامی قوانین در جهت دولتی کردن اقتصاد وضع شده و به رغم وجود سه بخش اقتصاد دولتی، تعاونی و خصوصی در قانون اساسی، بیشتر از ۷۰ درصد فعالیتهای اقتصادی در اختیار بخش دولتی بوده‌است. دولت با برگزیدن راهبرد جایگزینی واردات به مدیریت فعالیتهای اقتصادی پرداخته‌است. مشارکت مردم، برای حمایت از دولت و انقلاب وجهی همگانی داشته و ظهور آن در فعالیتهای سیاسی گسترده چون حضور در صحنه‌های سیاسی، جنگ و انتخابات بوده‌است. ولی مشارکت در ابعاد اجتماعی و اقتصادی به دلایلی چون نبود نهادسازی و تشکیل نهادها و سازمانهای لازم و ایجاد انگیزش در مردم از شهود و عینیت لازم برخوردار نشده‌است. البته وقتی که دولت رغبتی به واگذاری کارها و فعالیتها نشان نمی‌دهد و به عبارتی «خود راساً به کارهای کشاورزی، صنعتی و تولید آب، برق، گاز، ساختمان‌سازی، حمل و نقل، خرید و فروش کالا، خدمات درمانگاهی و بیمارستانی، خدمات آموزشی و بسیاری از کالاهای خدماتی دیگر

می‌پردازد. در حالی که طبق تعریف و طبقه بندی سازمان ملل متحد کار و فعالیت اصلی دولت به سیاستگذاری و نظارت و کنترل بر فعالیتهای جامعه است» (عسگرخانی، ۱۳۷۷، ۱۹۳). طبیعی است که مشارکت در فعالیتهای اجتماعی و اقتصادی از نمای لازم برخوردار نخواهد شد.

در دوران بعد از جنگ یعنی از سال ۱۳۶۸ به بعد که دوره سازندگی آغاز می‌شود و دولتمردانی با اندیشه‌های اقتصادی - سیاسی متفاوت با دولتمردان دهه اول انقلاب مناصب حکومتی را به دست می‌گیرند در نگاه به فعالیتهای مشارکتی تغییراتی به وجود می‌آید.

در دوره پایان جنگ در ادبیات و صحنه سیاسی جامعه دو دیدگاه از نظر اجتماعی و اقتصادی مطرح می‌شود؛ «دیدگاهی که معتقد به آزادسازی، خصوصی‌سازی و مطلق کردن توسعه اقتصادی کشور بود و دیدگاهی که بدون مطلق کردن نقش دولت یا بخش خصوصی در توسعه کشور و با توجه به قانون اساسی به دنبال توسعه اقتصادی دورنزا بود. در نهایت دیدگاه اول پیروز گشت و به آماده کردن برنامه بازسازی دست زد» (حاجی یوسفی، ۱۳۷۷، ۸۲). این برنامه در قالب برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران مطرح شد که محورهای اصلی آن بازسازی مناطق جنگزده، ایجاد تعادل منطقه‌ای و تمرکززدایی از تهران و توسعه بخشهای اقتصادی بود و بر راهبرد جایگزینی واردات بنا داشت، اما در مواجهه با شرایط جدید مورد تجدیدنظر قرار گرفت و با ارائه طرحی جدید با عنوان «تعدیل اقتصادی» با جهتگیری متفاوتی که راهبرد توسعه صادرات را جایگزین راهبرد جانشینی واردات می‌کرد مورد اجرا قرار گرفت.<sup>۱</sup>

در دوره سازندگی، دولت نیازمند مشارکت مالی و نیروی کار جامعه بود و تأکید را بر مشارکت اقتصادی می‌گذاشت، ولی عمده تأکید متمرکز بر خصوصی‌سازی بود. به عبارتی «در برنامه

۱. دلایل طرح این تجدید نظر را علاوه بر دگرگونی و تغییر در مناصب دولتی، زمینه‌سازی برای بهره‌گیری از منابع خارجی و استفاده از مشارکت اقتصادی بخش خصوصی (استفاده از حجم بالای نقدینگی) دانسته‌اند و عوامل مقوم آن را باید در «افزایش درآمد ارزی دولت در سال ۱۳۷۰ به دلیل افزایش قیمت نفت، ناشی از تهاجم نظامی عراق به کویت و جنگ خلیج فارس، تغییر در جایگاه بین‌المللی ایران به دلیل محکومیت عراق در حمله نظامی به ایران و نزدیکی ایران به سیاستهای بانک جهانی و پذیرش فورمولهای اقتصادی آن باید دانست» (امیراحمدی، ۱۳۷۴، ۹۷).

مصوب تشویق بخش مردمی به سرمایه‌گذاری در فعالیتهای تولیدی، مشارکت در فعالیتهای آموزشی و فرهنگی و مانند آنها مطرح بود. برنامه می‌خواست از پتانسیلهای بخش خصوصی، هم برای جوابگویی به برخی از مشکلات اقتصادی جامعه و هم برای کم کردن حجم مسئولیتهای بخش دولتی استفاده کند. بخش تعاونی قرار بود به عنوان یک بخش ایده‌آل رشدی قابل توجه داشته‌باشد اما در عمل، سیاست تفکر محتاطانه در مورد نقش و عملکرد بخش مردمی یا خصوصی، تبدیل به "شوک درمانی" اقتصادی از طریق واگذاری بدون برنامه و هدف صنایع و خدمات دولتی به این بخش، بانکها و برخی سازمانهای نیمه دولتی شد. در واقع دولت به بخش خصوصی که هنوز زمینه‌های لازم مشارکتش در اقتصاد ملی فراهم نشده و قابلیت‌های محدود است، پیشنهاد خرید و اداره کارخانه‌ها را داد» (امیراحمدی، ۱۳۷۴، ۹۶). در این دوره اگرچه دولت به دلیل پذیرش برنامه‌های تعدیل ساختاری و مشکلات مالی و ساختار جمعیتی کشور و قبول نیاز به اصلاحات ساختاری در اقتصاد کشور به مشارکت بخشهای فراتر از بخش دولتی می‌اندیشید، لیکن به دلیل جهتگیری صرف اقتصادی، شروع و اداره نامناسب خصوصی‌سازی چالشهایی را در جامعه به وجود آورد. مهمتر اینکه مردم به مشارکتی فراتر از مشارکت اقتصادی می‌اندیشند. در حالی که در برنامه‌های بعد از انقلاب همانند برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب، به دلیل غالب بودن نگاه اقتصادی و ایده توسعه از طریق رشد اقتصادی، نهادسازی برای توسعه و تحقق جامعه مدنی و تدارک زمینه لازم برای مشارکتهای اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی همچنان نادیده گرفته شده‌است که وجود دولت مقتدر توسعه‌گرا را زیر سؤال می‌برد؛ مسئله‌ای که می‌توانست هم بار مسئولیت دولت را تقلیل دهد و آن را از حالت عامل بودن به ناظر بودن تبدیل کند و هم به انتظار، خواست و پتانسیل نیروهای مردمی ترتیب اثر دهد، آنها را از وضعیت در حاشیه بودن و وابسته بودن نجات دهد و نیز زمینه را برای کنترل سیستم سیاسی در اختیار برای جلوگیری از فساد و آلودگی فراهم نماید. در این صورت می‌باید به جای طرح مشارکت از بالا به پایین که به واسطه آن تمامی زمینه‌های تصمیمگیری در اختیار نظام حاکم قرار می‌گیرد و از توده مردم درخواست همراهی صرف می‌گردد و مشارکت صورت آمرانه، تک

ذهنی و غیر منطقی پیدا می‌کند، طرح مشارکت با مردم و تحقق تعامل بین نهادهای مردمی و دولتی و مشارکت واقعی مردم در سطوح تصمیم‌گیری، اجرا، نظارت و بهره‌گیری مناسب از فواید برنامه‌های توسعه‌ای مورد توجه قرار می‌گرفت.

حال با تصویر کلانی که از مشارکت در جامعه ایران بعد از انقلاب اسلامی ترسیم شد چگونگی روند مشارکت را در جامعه روستایی بعد از انقلاب اسلامی که بی‌تأثیر از این چارچوب کلان نیست مطرح می‌کنیم.

در بخش روستایی جامعه ایران نیز مشارکت فزاینده در قالب بسیج مردمی و حضور در صحنه داشتن که عمدتاً بار سیاسی و اجتماعی داشته‌است از روزهای اول پیروزی انقلاب و به صورت مشهودتر در جریان جنگ تحمیلی جریان داشته و بخش روستایی جامعه ایران پس از تحقق انقلاب و سقوط نظام سلطنتی، به مانند بخش شهری ولی با نفا و شهود بیشتر به دلیل روابط ساختی حاکم بر آن، دچار نوعی قطع ارتباط مدیریتی با ساختار سیاسی حاکم (دولت) شد و عوامل دولتی حاکم بر جامعه روستایی قبل از انقلاب که به تعبیری «خود بهتر از هر کس شاهد و یا عامل جور و ستم روا داشته شده به روستاییان بودند، با فروریختن تشکیلات دولتی خود را معزول یافتند و بر آن شدند که دخالتی در امور نداشته باشند» (طالب، ۱۳۷۶، ۸۷). در نتیجه تمامی نهادهای دست اندرکار در امور اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، بهداشتی و اقتصادی جامعه ایران به استثنای شرکتهای تعاونی روستایی به دلیل ماهیت و کارکرد اقتصادی شان، به یکباره از صحنه و حیات اجتماعی روستا غایب شدند.

در سال ۱۳۵۸ جهاد سازندگی به عنوان نهادی انقلابی به فرمان رهبر انقلاب (ره) تشکیل شد و وارد روستاها گشت و الگوی مشارکتی فزاینده (بسیج مردمی) با ورود نیروهایی از بیرون روستا با نامهای جهادگر و امدادگر، که این وضعیت در روستاهای مناطق محروم مشهودتر بوده‌است، در روستاها تقویت شد. به گونه‌ای که مشارکتهای جمعی خودانگیخته در میان روستاییان احیاء و تقویت گردید. در این مرحله نه تنها از وجود نظام دیوانسالاری خبری نیست بلکه دیدی منفی نسبت به آن وجود دارد. با ورود جهاد به روستاها نهاد دیگری نیز با روستاییان

ارتباط برقرار می‌کند و آن هیئتهای هفت نفره احیا و واگذاری زمین است که در پی حل مشکل مالکیت اراضی و چگونگی استفاده از اراضی برقرار شد. توجه به اقدامات مشارکتی و حل مشکل مدیریتی روستاها و تسهیل در ارتباط با مراکز دولتی جهت برخورداری از امکانات مادی و معنوی آنها، روستاییان را به سمت تشکیل شوراهای اسلامی روستایی که در قانون اساسی مطرح شده بوده ولی قوانین مربوط به چگونگی تشکیل آنها هنوز تصویب نشده بود کشاند، به گونه‌ای که با کمک نهادهای انقلابی مرتبط با روستا چون جهادسازندگی، هیئتهای هفت نفره احیا و واگذاری زمین و در مواردی با کمک سپاه پاسداران و کمیته‌های انقلاب قبل از تصویب قانون مربوط، شوراهای اسلامی در روستاها تشکیل شدند، تا اینکه در قانون مصوب ۱۳۶۱ تشکیل و برگزاری انتخابات مربوط به شوراهای روستایی به جهاد سازندگی داده شد و سپس با تجدید نظر سال ۱۳۶۵، اختیار برگزاری انتخابات شوراهای روستایی را مجلس به وزارت کشور داد. در نتیجه شورای اسلامی روستا به عنوان یکی از نهادهای مهم مشارکتی در سطح روستاها تشکیل گردید. به دلیل مسائل ساختاری چون تمرکزگرایی و عدم شکل‌گیری واقعی شورا در عمل، این نهاد مشارکتی از موفقیت لازم برخوردار نبوده‌است و فعالیتهای آن، که در دوره اولیه نسبت به سالهای آخر و بعد از جنگ از رشد بیشتری برخوردار بود، عمدتاً بر زمینه‌های اداری، خدماتی و در مواردی عمرانی متمرکز بوده‌است. همچنین به دلایلی چون جوانگرایی بیش از حد اعضای آن، عدم رعایت وزن نسبی جمعیت روستاییان در انتخاب اعضای شورا، در مواردی پایین بودن سطح تحصیلات، بیگانه بودن نسبت به تجارب قبلی، هر چند که آن تجارب نیز فاقد نقص نبوده‌اند، و عواملی دیگر، مانع موفقیت آنها بوده‌است. در سال ۱۳۶۵ برای تقویت فعالیتهای مشارکتی از طرف جهاد سازندگی طرح خانه‌های هیار به عنوان بازوی اجرایی برای شوراها مطرح شد تا به کمک آنها به بسط فعالیتهای مشارکتی بخصوص در زمینه‌های عمرانی پرداخته شود. در این زمینه بنیاد مسکن نیز در برخی از روستاها فعالیتهایی را شروع کرد. وزارت کشاورزی و عمران روستایی نیز با طرح مراکز خدمات روستایی و عشایری در صدد تقویت مشارکت برآمد. البته در کنار شورای اسلامی، نهادهای جمعی دیگر نیز

همچون انجمن اسلامی روستایی و پایگاه بسیج در روستاها شکل گرفت که زمینه ساز و مروج فعالیتهای مشارکتی بوده است. با تقویت شیوه برنامه ریزی بخشی و به تبع آن گسترش ابعاد دیوانسالاری، از فعالیتهای مشارکتی روستاییان کاسته شده و مهمتر اینکه برنامه های توسعه از فلسفه مشارکتی مشخصی برخوردار نبوده است. با شروع و اجرای آنها حضور دولت و گسترش دیوانسالاری تقویت می گردد و در قالب گسترش تعاونیهای تولید کشاورزی، مشاعها و نهادهای مشارکتی دیگر به نوعی، الگوی مشارکتی هدایت شده از بالا مطرح می شود و مشارکت در طرحهای عمرانی محدود به خودیاری و کمکهای مالی و ارائه نیروی کار می گردد. یعنی در بهترین شکل، مشارکت محدود به سطح اجرا شده و در سطوح تصمیمگیری، نظارت و برخورداری مناسب از منافع طرحها و فعالیتهای مشارکتی چندان جایگاهی ندارد.

## نتیجه

دولت به عنوان دستگاه سیاسی حاکم بر جامعه که وظیفه اداره امور جامعه و تعیین سازوکارهای مربوط به آن را دارد، در حیات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی کشورها بجز مخصوص کشورهای در حال توسعه عهده دار نقش غالب و مسلطی است که به نوعی تمامی فرایندهای اجتماعی از جمله فرایند مشارکت اجتماعی را متأثر می سازد.

برخورد دولتها با فرایند مشارکت در قالب سیاستها و راهبردهای توسعه ای و نیز نگاهی که به توده ها دارد مشخص می گردد؛ برخوردی که در کشورها و در طی دوره های مختلف، شکل یکسان و واحدی نداشته است. در نتیجه بر مبنای نوع پاسخ و واکنش دولتها به مشارکت از چهار شیوه مشارکتی به عنوان نمونه های آرمانی تحت عناوین شیوه ضد مشارکتی، مشارکت هدایت شده، مشارکت فزاینده و مشارکت واقعی یاد شده است. در شیوه اول نه تنها دولتها از مشارکت اجتماع محلی حمایت نمی کنند بلکه به سرکوب مشارکت توده ها نیز می پردازند، زیرا مداخله و مشارکت همگانی را در چالش با اهداف کلان اجتماعی - اقتصادی خود می بینند. در شیوه دوم دولتها از مشارکت حمایت می کنند و با نگاهی ابزاری به مشارکت، آن را سازوکاری



برای کنترل سیاسی و اجتماعی جامعه و راهی برای تقلیل هزینه برنامه توسعه اجتماعی مورد توجه قرار می‌دهند. در قالب این نوع مشارکت دخالت مردم فقط بر حسب سهم شدن در نیروی کار و منابع مورد نیاز و تعهد به ایدئولوژی دولت اهمیت دارد. در شیوه سوم دولتها با فرایند مشارکت مخالفت نمی‌کنند ولی در فراهم آوردن پشتوانه‌های لازم برای تحقق و تقویت مناسب آن کوتاهی می‌کنند. پاسخ دولتها در این نوع مشارکت حالت مقطعی و نمایشی دارد. به گونه‌ای که برخوردها حالتی دوگانه‌گرا پیدا می‌کند. دولت در یک مقطع زمانی از مشارکت به صورت گسترده حمایت می‌کند و در مقطعی دیگر با سکوت از کنار آن می‌گذرد. در این شیوه دولت در آغاز و شروع فرایند مشارکت حضور مناسبی دارد ولی پس از مدتی به دلیل گسترش نظام دیوانسالاری از حیث مدیریتی فرایند مشارکت دچار وقفه و مشکل می‌شود. در شیوه چهارم که دلالت بر مشارکت واقعی دارد دولت به طور کامل از مشارکت اجتماعی به عنوان نوعی هدف حمایت می‌کند و سازوکارهای لازم را برای گسترش، تقویت و نهادی شدن آن فراهم می‌سازد.

در جامعه ایران با در نظر گرفتن الگوی توسعه وابسته، در مقیاس کلان، داده‌های تاریخی دلالت بر وجود برخی از الگوهای مشارکتی فوق دارد. جامعه روستایی قبل از اصلاحات ارضی دهه ۱۳۴۰ که کمتر مواجه با پیامدهای توسعه وابسته بود و در قالب نظام دیرپای ارباب-رعیتی اداره می‌شد، نوعی الگوی مشارکت خودانگیخته نسبتاً فراگیر را در سطح واحدهای تولیدی خانوار و جمعی در خود داشت. در دوره بعد از اصلاحات ارضی که ساختار جامعه روستایی دستخوش تحول شد و حضور دولت در جامعه روستایی گسترش و تعمیق یافت، الگوی مشارکت خودانگیخته اهمیت خود را از دست داد و روستاها با نوعی الگوی ضد مشارکتی مواجه شدند. زیرا در این دوره، الگوی سنتی مشارکت نه تنها نادیده گرفته می‌شد، بلکه برنامه‌های توسعه‌ای جدیدی نیز با آنها در تعارض قرار می‌گرفت. فروپاشی بنه‌ها به عنوان واحدهای تولید جمعی می‌تواند شاهدهی برای نابودی واحدهای مشارکتی سنتی باشد. در این دوره الگوی مشارکت هدایت شده و از بالا به پایین در قالب تشکلهایی چون تعاونیهای روستایی، خانه انصاف، خانه فرهنگ، سپاهیان دانش، ترویج و بهداشت و ... مورد توجه قرار گرفت. این وضعیت تا زمان

پروزی انقلاب اسلامی بر جامعه روستایی حاکم بود. پس از پروزی انقلاب اسلامی در جامعه روستایی ابتدا نوعی مشارکت فزاینده در قالب بسیج اجتماعی که بی‌تأثیر از تحول حادث شده در سطح کلان جامعه نبود تجربه می‌شود. تقریباً مشارکتهای جمعی خودانگیخته در میان روستایان مجدداً احیاء می‌شوند. همچنین تلاش می‌گردد که با بهره‌گیری از شیوه‌های جمعی سنتی، شیوه‌های مشارکتی جدیدی تعریف شود. در این دوره، از نظام دیوانسالاری چندان خبری نیست ولی به تدریج به تبع تحولاتی که به وجود می‌آید الگوی مشارکتی باز حالت هدایت شده از بیرون را پیدا می‌کند. نهادهای وارد شده به روستا هر یک درصدد ارائه برنامه‌های خود به روستایان هستند.

در سطح کلان بسترسازی لازم برای تحقق مشارکت سازمان یافته مؤثر که مستلزم توانمندسازی روستایان، نجات آنها از وابستگی به دولت، تقویت خودانگیزی در آنها و مشارکت دادن آنها در سطوح مختلف مشارکتی و تغییر لازم در ویژگیهای شخصیتی‌شان، تقویت روابط بین فردی، تمرکززدایی و ... است صورت نگرفته است.

ساختار سیاسی به دلیل ویژگیهای ساختاری چون تمرکزگرایی و دیوانسالار بودن که از حیث تاریخی، جامعه ایران از آن برخوردار بوده است نتوانسته به صورت موفق و مؤثر برای تحقق مشارکت اجتماعی سازمان یافته روستایان ایفای نقش کند. بنابراین در سطح کلان برای زمینه‌سازی و تقویت مشارکت اجتماعی، تجربه تاریخی نشان می‌دهد که این امر نیازمند نگاه و سیاستی متفاوت از نگرش و سیاست دولتهای گذشته است. سیاستی که با در نظر داشتن الگوی مشارکت واقعی در جهت توانمندسازی روستایان، نجات آنها از وابستگی به دولت و مشارکت دادن آنها در سطوح و راههای مختلف مشارکتی تدوین شده باشد.

۱. امیراحمدی، هوشنگ (۱۳۷۴)، ارزیابی عملکرد برنامه اول و چالشهای برنامه دوم، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۹۱-۹۲، مؤسسه اطلاعات، تهران.
۲. چلبی، مسعود (۱۳۷۵)، جامعه‌شناسی نظم، نشر نی، تهران.
۳. حاجی یوسفی، امیراحمد (۱۳۷۷)، استقلال نسبی دولت یا جامعه مدنی در جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مطالعات راهبردی، شماره ۲، پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران.
۴. دانشمندی، علی (۱۳۷۷)، نقش نهادهای مدنی در توسعه اجتماعی، مجموعه مقالات اولین همایش تدوین برنامه سوم (جلد سوم)، سازمان برنامه و بودجه، تهران.
۵. سو، آلوین.ی. (۱۳۷۸)، تغییر اجتماعی و توسعه، ترجمه محمودحبیبی مظاهری، پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران.
۶. طالب، مهدی (۱۳۷۶)، مدیریت روستایی در ایران، دانشگاه تهران، تهران.
۷. عسگرخانی، جعفر (۱۳۷۷)، مشارکت اقتصادی مردم و تحقق جامعه مدنی از طریق توسعه بخش تعاون، فصلنامه مطالعات راهبردی، شماره ۲، پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران.
۸. فوران، جان (۱۳۷۸)، مقاومت شکننده، تاریخ تحولات اجتماعی ایران از صفویه تا ساهای پس از انقلاب اسلامی، ترجمه احمد تدی، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا، تهران.
۹. محسنی تبریزی، علیرضا (۱۳۶۹)، بررسی زمینه‌های مشارکتی روستاییان و ارتباط آن با ترویج کشاورزی معاونت ترویج و مشارکت مردمی جهاد سازندگی، تهران.
۱۰. میردال، گونار (۱۳۶۶)، درام آسیایی، ترجمه منوچهر امیری، مؤسسه انتشارات امیرکبیر، تهران.
11. Bonfiglioli, Angelo (1997), Participation and Grass-Rotts organizations in integrated range and livestock development Pakestan, at:  
<http://www.fao.org/waicent/fao info/sustedev/ppre 0032.htm>.
12. Burkey, Stan. (1996), People first a guide to self-reliant participatory rural development, Zedbooks, London.

13. Goulet, Denis (1989), Participation in development: new avenues. *World development*, Vol. 17, No.20, 165-178.
14. Goodel, Gracee (1986), The elementary structures of political life Rural development in Pahlavi Iran, Oxford, New York.
15. Hall, Antony (1986), Community participation and rural development, in: Community Participation. social development and the state, edited by James Midgley & et. al, Methuen, London.
16. Hughes, Arnold (1988), Alternative forms and level of participation. A general survey. in : Popular participation in planning for basic needs, edited by Franklyn, Lisk, Areburly, Cambridge.
17. Midgley, James and et. al. (1986), Community participation, social development and the state, Methuend, London.
18. Oakly, Peter and et. al. (1999), Protects with people the practice of participation in rural development, ILo, Geneva.
19. Thomas - Slayter, Barbara (1995), A brife history of participatory methodologies, in: power process and participation, tools for change, edited by Slocum Rachel and et. al. Intermediate Thechnology Publications, London.